



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
SUBCONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO DE GESTÃO PÚBLICA
COORDENAÇÃO JURÍDICA DE TERCEIRIZAÇÕES EM BRASÍLIA
SAS, QUADRA 03, LOTE 5/6, 12º ANDAR - AGU SEDE I - BRASÍLIA/DF 70.070-030

PARECER Nº 00361/2026/CJTER- BSB/SCGP/CGU/AGU

NUP: 64250.000770/2026-31

INTERESSADOS: COMANDO DO EXÉRCITO - COLÉGIO MILITAR DE BRASÍLIA - CMB

ASSUNTOS: PREGÃO ELETRÔNICO PARA REGISTRO DE PREÇOS

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. PREGÃO ELETRÔNICO Nº 90027/2026. SERVIÇOS CONTÍNUOS DE LIMPEZA E CONSERVAÇÃO COM REGIME DE DEDICAÇÃO EXCLUSIVA DE MÃO DE OBRA. CONSULTA POSTERIOR AO PARECER Nº 00069/2026/CJTER-BSB/SCGP/CGU/AGU. PRODUTOS DE HIGIENE PESSOAL. ENUNCIADO 41 DO EMENTÁRIO DA CONTER. MICROEMPRESAS E EMPRESAS DE PEQUENO PORTE. SIMPLES NACIONAL. ART. 18, § 5º-C, VI, E § 5º-H, DA LEI COMPLEMENTAR Nº 123/2006.

I. Os produtos de higiene pessoal não devem ser considerados insumos do serviço de limpeza e conservação, por não serem utilizados diretamente na sua execução (Anexo I, X, da IN SEGES/MPDG nº 5/2017; Enunciado 41 do Ementário da CONTER); a justificativa fundada no risco de desabastecimento ampara apenas o agrupamento com o serviço, em item distinto, com preços cotados separadamente e pagamento conforme o efetivo consumo.

II. O serviço de limpeza e conservação está excepcionado da vedação do art. 17, XII, da LC nº 123/2006 (art. 17, § 1º, e art. 18, §§ 5º-C, VI, e 5º-H), de modo que a microempresa e a empresa de pequeno porte optantes podem tributar-se pelo Anexo IV da LC nº 123/2006, com recolhimento da contribuição patronal previdenciária fora do regime unificado; a Orientação Normativa AGU nº 53/2014 e o Enunciado 37 do Ementário da CONTER não se aplicam ao objeto.

III. A redação do item 6.7 do edital publicado, que veda a fruição do Simples Nacional e impõe à vencedora a exclusão do regime, carece de amparo legal e deve ser substituída pela primeira opção do modelo padronizado da AGU.

IV. As alterações recomendadas afetam a formulação das propostas e exigem nova divulgação do edital, com reabertura do prazo (art. 55, § 1º, da Lei nº 14.133/2021).

Senhor Coordenador-Geral de Terceirizações em Brasília,

1. RELATÓRIO

1. Por meio do despacho DIEx nº 4228-SALC/DA/CMB, de 6 de outubro de 2026 (Seq. 80), o Comandante e Diretor de Ensino do Colégio Militar de Brasília (CMB) solicita, com fundamento no art. 53 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, manifestação jurídica sobre dúvidas surgidas no Pregão Eletrônico nº 90027/2026, destinado à contratação de serviços continuados de limpeza e conservação, com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, para as instalações do Colégio. Os autos foram encaminhados a esta Coordenação pelo Despacho nº 01170/2026/CONJUR-EB/CGU/AGU (Seq. 81).

2. A fase preparatória do certame já foi examinada por esta Coordenação no Parecer nº 00069/2026/CJTER-BSB/SCGP/CGU/AGU (Seq. 29), que opinou pela possibilidade jurídica do prosseguimento, observadas as ressalvas e recomendações nele formuladas. Restituídos os autos pelo Despacho nº 122-CONJUR-EB (Seq. 32), a equipe de planejamento apresentou as adequações que entendeu pertinentes (Seq. 33 a 38) e, em seguida, revisou o Estudo Técnico Preliminar (ETP), o Termo de Referência (TR) e a planilha de áreas, em atenção ao Despacho nº 285-SALC/DA/CMB (Seq. 39 a 44).

3. Posteriormente, no Despacho nº 326-SALC/DA/CMB (Seq. 46), o Agente de Contratação apontou, entre outros pontos, a necessidade de incluir no edital regras para as licitantes optantes pelo Simples Nacional, sob o entendimento de que o serviço de limpeza e conservação com dedicação exclusiva de mão de obra não estaria entre as exceções da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006. Seguiram-se a manifestação da equipe de planejamento (Despacho nº 334-EQUI_PLANEJ/FiscAdm/DA, Seq. 63), novas pesquisas de preços (Seq. 48 a 59) e a juntada da versão final dos artefatos: TR (Seq. 68), Planilha de Custos e Formação de Preços (Seq. 69), minuta de termo de contrato (Seq. 70), ETP (Seq. 75) e edital (Seq. 76). A contratação foi divulgada em 7 de outubro de 2026, com sessão pública marcada para 22 de outubro de 2026 (Seq. 76 e 77).

4. As dúvidas estão individualizadas no documento “Consulta sobre disposições da NLLCA – Serviço DEMO” (Seq. 78, correspondente à sequência nº 76 do SPED), subscrito pelo Chefe da Seção de Aquisições, Licitações e Contratos (SALC) e pelo Ordenador de Despesas do CMB. Em síntese:

a) Dúvida 1: diante da justificativa incorporada ao subitem 10.2 do ETP (mitigação do risco de desabastecimento em ambiente escolar, transferência da responsabilidade logística à contratada e incentivo à economia), indaga-se se é juridicamente possível que os materiais de higiene pessoal sejam licitados como insumos do contrato de

prestação de serviços de limpeza e conservação (quesito 1.4);

b) Dúvida 2: indaga-se se é juridicamente possível assegurar às microempresas (ME) e empresas de pequeno porte (EPP), no caso de serviços de limpeza e conservação com dedicação exclusiva de mão de obra, a participação no certame com fruição do regime do Simples Nacional, na forma do Anexo IV da LC nº 123/2006 (quesito 2.7), ou, alternativamente, se é juridicamente possível manter no edital a redação que veda essa fruição, acompanhada dos subitens 6.7.1 a 6.7.3 (quesito 2.8).

5. O órgão solicitou a devolução dos autos até 14 de outubro de 2026, em razão da proximidade da sessão pública (Seq. 80), o que somente foi cumprido hoje em razão de outras urgências sob responsabilidade do subscritor.

6. É o relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1 Delimitação da análise.

7. A presente manifestação restringe-se às questões jurídicas individualizadas na consulta (Seq. 78). Não se reexamina a instrução da fase preparatória, já apreciada no Parecer nº 00069/2026/CJTER-BSB/SCGP/CGU/AGU (Seq. 29), nem se verifica o atendimento das recomendações nele formuladas, providência que incumbe ao gestor (Enunciado BPC nº 5 do Manual de Boas Práticas Consultivas da AGU).

8. Tampouco se adentram os aspectos técnicos, econômicos e de conveniência e oportunidade da modelagem da contratação, de responsabilidade da área técnica e da autoridade competente. Quando a análise tocar tais aspectos, as observações terão caráter de recomendação, cujo acatamento se insere no juízo discricionário do gestor (Enunciado BPC nº 7).

2.2 Dúvida 1 – Produtos de higiene pessoal como insumos do serviço de limpeza

2.2.1. Pressupostos de fato.

9. Na versão original do ETP (Seq. 10, item 10), a equipe de planejamento transcreveu a Orientação Normativa nº 00001/2021/COORD/E-CJU/SCOM/CGU/AGU e previu que os produtos de higiene pessoal integrariam a planilha de formação de preços, mas que seria “solicitado e efetivamente pago à empresa apenas o que for necessário no mês corrente”.

10. Na versão final do ETP (Seq. 75), o subitem 10.1 mantém a transcrição da referida orientação, ao passo que o subitem 10.2 passa a fundamentar o seu afastamento, com base nos arts. 11, parágrafo único, 18, § 1º, e 40, § 3º, da Lei nº 14.133/2021 e no art. 50, VII, da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, optando pela “integração desses materiais à planilha de custos do serviço de limpeza, sob remuneração vinculada ao desempenho (Instrumento de Medição de Resultados – IMR)”. O subitem 10.3 conclui que materiais e preços “deverão fazer parte da planilha de formação de preços dos serviços de limpeza”, sem reproduzir a previsão de pagamento apenas do quantitativo efetivamente necessário.

11. Em coerência com essa opção, o TR (Seq. 68) arrola papel higiênico, papel toalha e álcool em gel entre os materiais de consumo a serem disponibilizados pela contratada nas quantidades anuais estimadas (subitem 5.4, itens 18 e 25 a 28 da tabela), com entrega mensal até o terceiro dia útil (subitem 5.4.2). Na Planilha de Custos e Formação de Preços (Seq. 69), o custo dos materiais integra o Módulo 5 de cada servente, na rubrica “Custos com Materiais”, e, por essa via, o preço homem-mês e o preço mensal por metro quadrado, com incidência dos custos indiretos, tributos e lucro do Módulo 6. A relação de insumos e respectivos valores estimados consta da Seq. 67.

2.2.2. Pressupostos de direito

12. A matéria encontra-se consolidada no Enunciado 41 do Ementário da Consultoria Nacional da União de Terceirizações (CONTER/SCGP/CGU/AGU), 1ª edição, de outubro de 2025, de necessária observância por esta Coordenação:

“Os produtos de higiene, tais como papel higiênico, sabonete líquido, papel toalha, álcool em gel, suportes para papel toalha ou sabonete, entre outros, não devem ser considerados insumos na contratação de serviços de limpeza e conservação, por não guardarem relação direta com a execução do serviço contratado.”

13. O enunciado tem como fontes o Parecer nº 00005/2021/COORD/E-CJU/SCOM/CGU/AGU e a Orientação Normativa nº 00001/2021/COORD/E-CJU/SCOM/CGU/AGU (NUP 00688.000231/2021-74), editada com fundamento no art. 10, III, da Portaria AGU nº 14, de 23 de janeiro de 2020, para uniformizar entendimento reiterado em diversas manifestações daquela unidade consultiva. A orientação, transcrita no próprio ETP (Seq. 75, subitem 10.1), estabelece que a regra é a licitação e a aquisição dos produtos separadamente do serviço; admite o agrupamento com o serviço de limpeza “em itens distintos do serviço”, desde que apresentada justificativa de natureza técnica ou econômica; e determina que, mesmo havendo agrupamento, tais materiais tenham “seus preços cotados separadamente dos serviços de limpeza” e sejam “entregues, faturados e pagos conforme a efetiva necessidade e consumo”.

14. O ponto de partida do Parecer nº 00005/2021/COORD/E-CJU/SCOM/CGU/AGU é o conceito normativo de insumo. O inciso X do Anexo I da Instrução Normativa SEGES/MPDG nº 5, de 26 de maio de 2017, define insumos como “uniformes, materiais, utensílios, suprimentos, máquinas, equipamentos, entre outros, utilizados diretamente na execução dos

serviços”. É esse o conteúdo do Módulo 5 da Planilha de Custos e Formação de Preços (uniformes, materiais, equipamentos e outros), que compõe o preço homem-mês e, nos serviços de limpeza, o valor do metro quadrado. Como registrou aquele parecer, com apoio também na alínea “f” do item 6.2 e no item 7.5 do Anexo VII-A da mesma instrução normativa, a relação de materiais, utensílios e equipamentos do termo de referência deve restringir-se aos itens diretamente relacionados à execução dos serviços de limpeza e conservação.

15. O parecer recupera, ainda, a evolução normativa da matéria. A Instrução Normativa SLTI/MP nº 2, de 30 de abril de 2008, incluía o “material de higiene: papel toalha, papel higiênico e sabonete líquido” entre os saneantes domissanitários previstos na metodologia de referência dos serviços de limpeza e conservação (Anexo V, item 4.3). O dispositivo foi revogado pela Instrução Normativa SLTI/MP nº 3, de 15 de outubro de 2009, ainda na vigência daquele ato, e a IN SEGES/MPDG nº 5/2017, que o sucedeu, não restabeleceu a previsão. A exclusão dos produtos de higiene pessoal do rol de insumos do serviço de limpeza resulta, portanto, de opção regulamentar deliberada, e não de lacuna normativa.

16. Daí a distinção traçada no parecer: admite-se a inclusão, entre os insumos, dos produtos destinados à limpeza do local objeto da contratação, isto é, dos saneantes domissanitários, como desinfetantes e detergentes, mas não dos produtos de higiene pessoal, que devem ser licitados em procedimento próprio ou adquiridos no mesmo certame em itens separados. O próprio TR do CMB (Seq. 68, subitem 5.1.6) adota essa definição de saneantes domissanitários, reproduzindo a redação resultante da revogação de 2009, que não abrange o material de higiene.

17. A observação, constante do subitem 10.2 do ETP (Seq. 75), de que a orientação foi editada sob a égide da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, não lhe retira a atualidade. O parecer fundamentou a regra da aquisição separada no dever de parcelamento então previsto no art. 23, § 1º, daquela lei, dever que a Lei nº 14.133/2021 mantém como princípio das compras e dos serviços, quando tecnicamente viável e economicamente vantajoso (arts. 40, V, “b”, e 47, II), exigindo que a decisão de parcelar ou não o objeto seja justificada no ETP (art. 18, § 1º, VIII). Os fundamentos relativos ao conceito de insumo, por sua vez, decorrem da IN SEGES/MPDG nº 5/2017, que permanece em vigor. Não por acaso, o entendimento foi reafirmado pela CONTER em 2025, já sob a regência da nova lei.

18. Além do fundamento normativo, a razão prática do entendimento está na natureza dos produtos. Papel higiênico, papel toalha, sabonete líquido e álcool em gel não são empregados pelos serventes na execução da limpeza; são consumidos pelos usuários das instalações. Seu consumo varia conforme a população atendida e o calendário de funcionamento do órgão, e não conforme a área a ser limpa ou a produtividade da mão de obra, grandezas que definem o preço do serviço por metro quadrado (Anexo VI-B da Instrução Normativa SEGES/MPDG nº 5, de 26 de maio de 2017). Embutidos no custo de cada servente, esses produtos passam a ser remunerados em valor mensal fixo, desvinculado da quantidade efetivamente fornecida, recebem a incidência de custos indiretos e lucro próprios da prestação do serviço e acompanham, em eventuais acréscimos ou supressões de área, a variação de grandeza que não guarda relação com o seu consumo.

2.2.3. . Análise do caso concreto

19. A justificativa do subitem 10.2 do ETP (Seq. 75) é relevante e merece consideração. Em estabelecimento de ensino com intenso fluxo diário de alunos, docentes e servidores, a disponibilidade contínua de produtos de higiene é condição de salubridade, e a aquisição em procedimento apartado expõe a Administração a riscos de desabastecimento (atrasos licitatórios, itens desertos ou fracassados, inadimplemento de fornecedores) e aos custos de gestão de estoque próprio.

20. Esses fundamentos, contudo, demonstram as desvantagens da aquisição separada, e não a existência de relação direta entre os produtos e a execução do serviço de limpeza. Prestam-se, portanto, a amparar o agrupamento dos produtos com o serviço, sob a responsabilidade logística da mesma contratada, hipótese expressamente admitida pelo Parecer nº 00005/2021/COORD/E-CJU/SCOM/CGU/AGU quando apresentada justificativa segundo critérios técnicos de planejamento e gestão, preço e logística. Não afastam, contudo, a premissa do Enunciado 41, nem justificam que os produtos componham a planilha de custos do serviço e o preço por metro quadrado.

21. O mesmo se diga do art. 40, § 3º, da Lei nº 14.133/2021, invocado no subitem 10.2 do ETP. As hipóteses ali previstas (economia de escala, redução de custos de gestão de contratos ou maior vantagem na contratação que recomende a compra do item do mesmo fornecedor) disciplinam a decisão de não parcelar, isto é, justificam o agrupamento. Não alteram a natureza do produto, nem o convertem em insumo utilizado diretamente na execução do serviço.

22. O incentivo econômico mencionado no ETP também não conduz a solução diversa. Com a remuneração mensal fixa, o valor estimado é pago independentemente do consumo efetivo, inclusive em períodos de menor utilização das instalações, como os recessos, e a economia de produtos reverte em favor da contratada, não da Administração. O Indicador 3 do IMR e o desconto do material não fornecido (Seq. 68, item 7) mitigam o risco de falta, mas não o de pagamento por quantidade não consumida. O objetivo de assegurar o abastecimento contínuo é igualmente alcançável com o fornecimento em item distinto, mantidas a obrigação de a contratada abastecer os sanitários (Seq. 68, subitem 5.1.3.1.7) e a fiscalização das entregas mediante Relação de Material (subitem 5.4.6).

23. Responde-se, assim, negativamente ao quesito 1.4: em observância ao Enunciado 41 do Ementário da CONTER, os produtos de higiene pessoal não devem ser licitados como insumos do serviço de limpeza e conservação. A regra é a aquisição separada; à luz da justificativa já constante dos autos, é juridicamente possível, porém, o agrupamento dos produtos com o serviço no mesmo certame, em item distinto, com preços cotados separadamente e com entrega, faturamento e pagamento conforme a efetiva necessidade e consumo.

24. Adotada essa solução, recomenda-se à área técnica, ressalvado o seu juízo sobre a melhor modelagem:

a) excluir os produtos de higiene pessoal da rubrica de materiais do Módulo 5 da Planilha de Custos e Formação de Preços (Seq. 69) e da tabela de materiais de consumo do subitem 5.4 do TR (Seq. 68), restringindo-a aos itens utilizados diretamente na execução dos serviços (Anexo I, X, da IN SEGES/MPDG nº 5/2017), e recompor o preço por metro quadrado;

b) prever os produtos em item próprio, com especificações, quantitativos estimados e preços unitários de referência obtidos em pesquisa de preços realizada nos termos do art. 23 da Lei nº 14.133/2021 e da Instrução Normativa SEGES/ME nº 65, de 7 de julho de 2021, aproveitando-se, no que couber, as cotações já constantes dos autos;

c) caso se opte pela adjudicação conjunta do serviço e do fornecimento, justificar o agrupamento no ETP, à luz dos arts. 18, § 1º, VIII, 40, §§ 2º e 3º, e 47, § 1º, da Lei nº 14.133/2021 e da Súmula TCU nº 247, e estabelecer no edital critérios de aceitabilidade dos preços unitários do item de fornecimento;

d) disciplinar no TR e na minuta de contrato que os produtos serão entregues conforme a efetiva necessidade, segundo solicitação ou programação da fiscalização, e faturados e pagos pelas quantidades efetivamente entregues e atestadas, havendo faturamento e pagamento apenas do que for realmente utilizado, mantidas a obrigação de abastecimento dos sanitários e as glosas do IMR para os casos de falta;

e) harmonizar os subitens 10.1 a 10.3 do ETP (Seq. 75) com a solução adotada.

2.3 Dúvida 2 – Participação de ME e EPP optantes pelo Simples Nacional

2.3.1. Pressupostos de fato.

25. A minuta de edital examinada no Parecer nº 00069/2026/CJTER-BSB/SCGP/CGU/AGU (Seq. 24) adotava, no item 6.7, a primeira opção do modelo padronizado da AGU: “Na presente licitação, a Microempresa e a Empresa de Pequeno Porte poderão se beneficiar do regime de tributação pelo Simples Nacional.” Após o Despacho nº 326-SALC/DA/CMB (Seq. 46), o edital divulgado (Seq. 76) passou a adotar a segunda opção do modelo, acrescida de remissão ao Enunciado 37 do Ementário da CONTER e à Orientação Normativa AGU nº 53/2014 e dos subitens 6.7.1 a 6.7.3, que exigem das optantes planilha “com tributação idêntica ao regime normal (lucro presumido ou real)” e, da vencedora, a solicitação de exclusão do regime no mês seguinte ao da assinatura do contrato.

26. A minuta de termo de contrato (Seq. 70, item 9.55 e subitens), por sua vez, veda à contratada beneficiar-se do Simples Nacional “salvo quando se tratar das exceções previstas no § 5º-C do art. 18 da Lei Complementar nº 123”, e o TR (Seq. 68, subitem 7.36) disciplina a não retenção dos tributos abrangidos pelo regime para a contratada regularmente optante.

2.3.2. Pressupostos de direito

27. O art. 17, XII, da LC nº 123/2006 veda o recolhimento de impostos e contribuições na forma do Simples Nacional pela ME ou EPP “que realize cessão ou locação de mão-de-obra”. O § 1º do mesmo artigo afasta essa vedação para as pessoas jurídicas que se dediquem exclusivamente às atividades referidas nos §§ 5º-B a 5º-E do art. 18, ou que as exerçam em conjunto com outras atividades que não tenham sido objeto de vedação.

28. Entre essas atividades, o art. 18, § 5º-C, VI, da LC nº 123/2006 inclui expressamente o “serviço de vigilância, limpeza ou conservação”, tributado na forma do Anexo IV, “hipótese em que não estará incluída no Simples Nacional a contribuição prevista no inciso VI do caput do art. 13 desta Lei Complementar”, que deve ser recolhida segundo a legislação prevista para os demais contribuintes. A contribuição excluída é a Contribuição Patronal Previdenciária (CPP) de que trata o art. 22 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991 (art. 13, VI, da LC nº 123/2006). O § 5º-H do art. 18 completa o regime: a vedação do art. 17, XII, “não se aplica às atividades referidas no § 5º-C deste artigo”.

29. Desse conjunto normativo resulta que a ME ou EPP **que presta serviço de limpeza e conservação**, ainda que mediante cessão de mão de obra, pode permanecer no Simples Nacional, tributando-se pelo Anexo IV e recolhendo a CPP à parte. É o que reconhece a Nota Explicativa do item 6.7 do modelo de edital da AGU, transcrita na própria consulta (Seq. 78), segundo a qual a primeira redação “deverá ser utilizada caso a licitação tenha por objeto os serviços de vigilância, limpeza ou conservação, nos termos do art. 18, § 5º-C, inciso VI, c/c § 5º-H, da Lei Complementar nº 123/2006”. No mesmo sentido, o Parecer nº 00022/2025/CNLCA/CGU/AGU, também referido na consulta, registra que “constituem exceção à regra do caput do art. 17 da LC nº 123/2006 os §§ 5º-B a 5º-E do art. 18 da mesma lei”.

30. A Orientação Normativa AGU nº 53/2014, na redação dada pela Portaria AGU nº 233, de 22 de julho de 2026, e o Enunciado 37 do Ementário da CONTER, invocados no item 6.7 do edital publicado, não conduzem a conclusão diversa. Ambos têm campo de aplicação expressamente delimitado à licitação cujo objeto não esteja previsto no § 1º do art. 17 da LC nº 123/2006. O serviço de limpeza e conservação está compreendido nessa ressalva, de modo que a exigência de planilha desprovida dos benefícios do regime diferenciado não se aplica ao objeto deste certame.

31. Com a devida consideração ao cuidado demonstrado pelo Agente de Contratação no Despacho nº 326-SALC/DA/CMB (Seq. 46), a afirmação de que o serviço “não está entre as exceções do Art. 18, §§ 5º-C e 5º-E, da LC 123/2006” não se harmoniza com a literalidade do inciso VI do § 5º-C, que menciona expressamente a limpeza e a conservação. A própria consulta (Seq. 78, itens 2.3 a 2.6) identifica corretamente esse regime.

2.3.3. Análise dos quesitos 2.7 e 2.8

32. Quanto ao quesito 2.7, a resposta é afirmativa. A ME e a EPP optantes pelo Simples Nacional podem participar do certame e cotar seus preços segundo o regime do Anexo IV da LC nº 123/2006. Não se trata de faculdade concedida pela Administração, mas de decorrência direta da lei complementar, que o edital apenas declara. Permanecem aplicáveis, ademais, os benefícios dos arts. 42 a 49 da LC nº 123/2006, nos termos e limites do art. 4º da Lei nº 14.133/2021, já tratados no Parecer nº 00069/2026/CJTER-BSB/SCGP/CGU/AGU (Seq. 29, item 9.2).

33. Na análise da proposta, cabe ao pregoeiro verificar a coerência da planilha da optante com o regime do Anexo IV da LC nº 123/2006, observado o item 6.5 do edital quanto aos percentuais variáveis. Atenção especial merece a CPP por incidir sobre a folha de salários e não integrar o recolhimento unificado nesse anexo (art. 13, VI, e art. 18, § 5º-C, da LC nº 123/2006), deve figurar no Submódulo 2.2, e as demais rubricas desse submódulo devem observar o regime aplicável à optante (art. 13, § 3º). A omissão da CPP compromete a exequibilidade da proposta e pode ser corrigida na forma do item 8.16 do edital, desde que não haja majoração do preço ofertado.

34. Quanto ao quesito 2.8, a resposta é negativa e decorre diretamente do exposto no item 2.3.2. A redação do item 6.7 do edital publicado (Seq. 76) parte da premissa de que o objeto, por envolver cessão de mão de obra, estaria sujeito à vedação do art. 17, XII, da LC nº 123/2006. **Essa premissa não se sustenta para os serviços de limpeza e conservação**, expressamente excepcionados pelo art. 17, § 1º, e pelo art. 18, §§ 5º-C, VI, e 5º-H, da mesma lei complementar, e aos quais não se aplicam, pela própria delimitação de seu alcance, a Orientação Normativa AGU nº 53/2014 e o Enunciado 37 do Ementário da CONTER. Afastada a premissa, ficam igualmente sem fundamento os subitens 6.7.1 a 6.7.3, inclusive a exigência de que a vencedora solicite a exclusão do Simples Nacional, uma vez que os arts. 30, II, e 31, II, da LC nº 123/2006 pressupõem a ocorrência de situação de vedação, inexistente na hipótese.

35. Recomenda-se, assim, substituir o item 6.7 e seus subitens pela primeira opção do modelo padronizado, nos termos da respectiva Nota Explicativa. A minuta de contrato (Seq. 70, item 9.55) e o TR (Seq. 68, subitem 7.36) já contemplam a exceção do art. 18, § 5º-C, da LC nº 123/2006 e devem ser preservados, o que restabelece a coerência entre os documentos do certame.

2.3.4. Repercussão sobre o edital divulgado

36. As providências recomendadas nos itens 2.2 e 2.3 alteram o edital e seus anexos em pontos que afetam diretamente a formulação das propostas, quais sejam: a composição do preço por metro quadrado, a estrutura de itens da licitação e o regime tributário admitido para as optantes pelo Simples Nacional. Nos termos do art. 55, § 1º, da Lei nº 14.133/2021, as modificações deverão ser objeto de nova divulgação, na mesma forma da divulgação inicial, com reabertura do prazo mínimo de apresentação de propostas (art. 55, II, “a”), o que exigirá o reagendamento da sessão pública prevista para 22 de outubro de 2026 (Seq. 76).

37. Recomenda-se, ainda, que as respostas a eventuais pedidos de esclarecimento ou impugnações já apresentados observem as conclusões desta manifestação e que, após os ajustes, se assegure a coerência entre ETP, TR, planilha, edital e minuta de contrato.

38. Promovidos os ajustes, ou afastadas motivadamente as recomendações (art. 50, VII, da Lei nº 9.784/1999), o processo poderá prosseguir sem novo retorno a esta Coordenação, ressalvada a superveniência de dúvida jurídica específica (Enunciado BPC nº 5).

3. CONCLUSÃO

39. Ante o exposto, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos, econômicos e de conveniência e oportunidade, responde-se à consulta (Seq. 78) nos seguintes termos:

40. a) quesito 1.4: em observância ao Enunciado 41 do Ementário da CONTER, os produtos de higiene pessoal não devem ser licitados como insumos do serviço de limpeza e conservação, nem compor a planilha de custos e o preço por metro quadrado, por não serem utilizados diretamente na execução do serviço (Anexo I, X, da IN SEGES/MPDG nº 5/2017). A justificativa do subitem 10.2 do ETP (Seq. 75) ampara o agrupamento desses produtos com o serviço no mesmo certame, em item distinto, com preços cotados separadamente e com entrega, faturamento e pagamento conforme a efetiva necessidade e consumo, observadas as recomendações do item 2.2.3;

b) quesito 2.7: é juridicamente possível que as ME e EPP optantes pelo Simples Nacional participem do certame e usufruam do regime tributário diferenciado. Essa possibilidade decorre da natureza da atividade objeto da contratação: embora a prestação de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra configure cessão de mão de obra, em regra vedada no Simples Nacional (art. 17, XII, da LC nº 123/2006), os serviços de limpeza e conservação foram expressamente excepcionados dessa vedação pela própria lei complementar (art. 17, § 1º, e art. 18, §§ 5º-C, VI, e 5º-H). Nessa hipótese, a optante tributa-se na forma do Anexo IV da LC nº 123/2006, com a Contribuição Patronal Previdenciária (CPP) recolhida fora do regime unificado (art. 13, VI), cabendo ao pregoeiro verificar, na análise da proposta, a coerência da planilha com esse regime, em especial a inclusão da CPP no Submódulo 2.2 (item 2.3.3);

c) quesito 2.8: a resposta é negativa, em decorrência da resposta ao quesito 2.7. A redação do item 6.7 e dos subitens 6.7.1 a 6.7.3 do edital publicado (Seq. 76) parte da premissa de que o objeto estaria sujeito à vedação do art. 17, XII, da LC nº 123/2006, premissa afastada pela natureza da atividade de limpeza e conservação. Pela mesma razão, não se aplicam ao objeto a Orientação Normativa AGU nº 53/2014 e o Enunciado 37 do Ementário da CONTER, cujo alcance se restringe às licitações cujo objeto não esteja previsto no art. 17, § 1º, da LC nº 123/2006, nem a exigência de exclusão do regime, que

pressupõe situação de vedação (arts. 30, II, e 31, II). Recomenda-se substituir o item 6.7 e seus subitens pela primeira opção do modelo de edital da AGU, preservados o item 9.55 da minuta de contrato (Seq. 70) e o subitem 7.36 do TR (Seq. 68);

d) as alterações decorrentes das respostas aos quesitos 1.4 e 2.8 afetam a formulação das propostas e exigem nova divulgação do edital, com reabertura do prazo, nos termos do art. 55, § 1º, da Lei nº 14.133/2021 (item II.4).

41. As recomendações desta manifestação não vinculam o gestor, que poderá delas divergir de forma motivada (art. 50, VII, da Lei nº 9.784/1999), assumindo o ônus correspondente.

À consideração superior.

Fortaleza, data da assinatura eletrônica.

[Documento assinado eletronicamente]

ANTONIO DAVID GUERRA ROLIM DE OLIVEIRA
ADVOGADO DA UNIÃO

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 64250000770202631 e da chave de acesso 5b047bc1



Documento assinado eletronicamente por ANTONIO DAVID GUERRA ROLIM DE OLIVEIRA, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 3421030089 e chave de acesso 5b047bc1 no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ANTONIO DAVID GUERRA ROLIM DE OLIVEIRA, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 15-10-2026 15:12. Número de Série: 65635031372271175007508848075. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
SUBCONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO DE GESTÃO PÚBLICA
COORDENAÇÃO JURÍDICA DE TERCEIRIZAÇÕES EM BRASÍLIA
SAS, QUADRA 03, LOTE 5/6, 12º ANDAR - AGU SEDE I - BRASÍLIA/DF 70.070-030

DESPACHO DE APROVAÇÃO Nº. 00206/2026/CJTER- BSB/SCGP/CGU/AGU

NUP: 64250.000770/2026-31

INTERESSADOS: COMANDO DO EXÉRCITO - COLÉGIO MILITAR DE BRASÍLIA - CMB

ASSUNTOS: PREGÃO ELETRÔNICO PARA REGISTRO DE PREÇOS

1. Estou de acordo com os fundamentos jurídicos constantes no PARECER Nº 00361/2026/CJTER-BSB/SCGP/CGU/AGU.
2. Por não se tratar matéria inédita no âmbito desta Coordenação, é dispensada a manifestação do senhor Diretor da Consultoria Nacional da União de Terceirizações (SCGP).
3. Sigam os autos à Coordenação de Governança e Acompanhamento Estratégico - CEG, para prosseguimento.

Brasília, 15 de outubro de 2026.

CAIO FARIAS JORGE

Advogado da União - Coordenador

COORDENAÇÃO JURÍDICA DE TERCEIRIZAÇÕES EM BRASÍLIA

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 64250000770202631 e da chave de acesso 5b047bc1



Documento assinado eletronicamente por CAIO FARIAS JORGE, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 3421672257 e chave de acesso 5b047bc1 no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): CAIO FARIAS JORGE, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 15-10-2026 15:28. Número de Série: 65635031372271175007508848075. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.

DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO

Publicado em: 06/11/2023 | Edição: 210 | Seção: 1 | Página: 18

Órgão: Ministério da Defesa/Comando do Exército/Gabinete do Comandante

PORTARIA CONJUR-EB/CGU/AGU Nº 1, DE 27 DE OUTUBRO DE 2023

Disciplina, no âmbito da Consultoria Jurídica Adjunta ao Comando do Exército, os procedimentos relacionados à aprovação e encaminhamento das manifestações jurídicas exaradas no âmbito da Subconsultoria-Geral da União de Gestão Pública - SCGP.

A CONSULTORA JURÍDICA ADJUNTA AO COMANDO DO EXÉRCITO, no uso das atribuições que lhe confere o art. 11 da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, bem como o art. 8º-G da Lei nº 9.028, de 12 de abril de, o art. 9º, § 3º do Decreto nº 11.337, de 1º de janeiro de 2023, e a Portaria Normativa AGU nº 74, de 16 de dezembro de 2022, e tendo em vista a Portaria Normativa AGU nº 83, de 27 de janeiro de 2023, alterada pela Portaria Normativa AGU nº 111, de 19 de setembro de 2023, resolve:

Art. 1º Esta Portaria disciplina, no âmbito da Consultoria Jurídica Adjunta ao Comando do Exército - CONJUR-EB, os procedimentos a serem adotados na tramitação dos processos administrativos não finalísticos das Organizações Militares do Comando do Exército sediadas no Distrito Federal para análise jurídica das Equipes Consultivas de Trabalho Virtual no âmbito da Subconsultoria-Geral da União de Gestão Pública - SCGP/CGU/AGU, na forma da Portaria Normativa AGU nº 83, de 27 de janeiro de 2023.

Art. 2º O encaminhamento dos citados processos administrativos para a SCGP/CGU/AGU será formalizado por ordem do Consultor Jurídico Adjunto.

Art. 3º Fica dispensada a apreciação conclusiva pelo Consultor Jurídico de manifestações jurídicas exaradas no âmbito das Equipes Consultivas de Trabalho Virtual, aprovadas pelos Coordenadores-Gerais e Diretores da Subconsultoria-Geral da União de Gestão Pública, de acordo com as atribuições previstas na Portaria Normativa AGU nº 83, de 2023, inclusive as referidas nos §§ 1º e 2º do art. 5º da citada Portaria.

Parágrafo único. O disposto no caput não se aplica aos processos considerados relevantes pelo Consultor Jurídico.

Art. 4º Ao receber os processos administrativos da SCGP/CGU/AGU no Protocolo-CONJUR-EB no SUPER SAPIENS, o apoio administrativo da Consultoria Jurídica deverá:

I - promover as anotações regulares nos controles internos desta Unidade Consultiva;

II - promover a impressão e a juntada do Parecer Jurídico e demais documentos produzidos após a entrada do processo administrativo em suporte físico na CONJUR-EB, se for o caso;

III - promover a transferência por download/upload do Parecer Jurídico e demais documentos produzidos após a entrada do processo administrativo em suporte eletrônico (SPED) na CONJUR-EB, se for o caso;

IV - tramitar os autos ao órgão consulente via SPED.

Art. 5º Fica revogada a Instrução Normativa nº 001/2021/CONJUR-EB/CGU/AGU, de 4 de janeiro de 2021.

Art. 6º Esta Portaria entra em vigor em 1º de novembro de 2023.

MARIANE KÜSTER

Este conteúdo não substitui o publicado na versão certificada.

SUPER SAPIENS - ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO - LORRANE BEATH
PREFEIRA DE ARAUJO COSTA - 086. *** -65 - Baixado dia 16/10/2026 09:08